

Aan de woordvoerders van de Vaste Commissie voor Veiligheid & Justitie

Den Haag, 24 maart 2015

dossiernummer: --

uw kenmerk: --

telefoonnummer: +31 (0)70-335 35 65

e-mail: e.vandenbosch@advocatenorde.nl

Betreft: Raadsman bij politieverhoor/implementatie Richtlijn nr. 2013/48/EU

Geachte heer/mevrouw,

Op 19 februari 2015 heeft de Minister van Veiligheid & Justitie een tweetal wetsvoorstellen aan uw Kamer voorgelegd.

Het eerste van die voorstellen dient ter implementatie van Richtlijn nr. 2013/48/EU van 22 oktober 2013, betreffende onder meer het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures. In het tweede wetsvoorstel staan aanvullende regels over de eerste fase van het opsporingsonderzoek.

De NOvA heeft in april 2014 uitgebreid geadviseerd over de beide wetsvoorstellen. Dat advies, en een samenvatting ervan, doe ik u bijgaand toekomen.

Met het oog op een goede rechtsbescherming is het een belangrijke ontwikkeling dat het recht van de verdachte op rechtsbijstand nu in het Nederlandse Wetboek van Strafvordering zal worden vastgelegd. Niettemin zijn er bij de uitwerking en vormgeving van die bescherming kanttekeningen te plaatsen. Concrete aanbevelingen voor verbetering zijn in dat kader door ons gedaan.

Beperkte uitleg richtlijn

Tot onze spijt hebben wij moeten constateren dat van de belangrijkste aanbevelingen niets is overgenomen in de thans bij u ingediende voorstellen. Met name de uitleg van de 'actieve rol' die krachtens de Richtlijn toekomt aan de advocaat die het verhoor van de verdachte bijwoont is zeer beperkt uitgelegd, waardoor de rechtsbescherming onvoldoende tot uitdrukking komt en de Richtlijn, althans naar de mening van de NOvA, onvoldoende recht wordt gedaan.

De Richtlijn houdt in dat "*Member States should ensure that suspects or accused persons have the right for their lawyer to be present and participate effectively when they are questioned ...*". Die participatie moet weliswaar plaatsvinden "*in accordance with any procedures under national law which may regulate the participation of a lawyer*", maar nationale wetgeving mag niet "*prejudice the effective exercise and essence of the right concerned*".

Bezoekadres

Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

Zo moet het nationale recht bijvoorbeeld garanderen dat in overeenstemming daarmee, "*the lawyer may ... ask questions, request clarification and make statements, which should be recorded in accordance with national law*" (overweging 25 bij Richtlijn 2013/48/EU). De aan uw Kamer voorgelegde wetsvoorstellen doen dat in onvoldoende mate.

(Financiële) drempels bij benodigde rechtsbescherming

Daarnaast blijven er zorgen ten aanzien van de vraag of verdachten niet te gemakkelijk afstand kunnen doen van het recht op bijstand door een advocaat en of ook verdachten die niet beschikken over de financiële middelen om een raadsman te betalen, aanspraak kunnen maken op gefinancierde rechtsbijstand gedurende het *gehele* strafproces (dus ook reeds voorafgaand aan en tijdens de verhoren door de politie).

Laatstgenoemde zorg is zeker ook van belang met betrekking tot de zogenoemde ZSM-aanpak van het Openbaar Ministerie. Die leidt ertoe dat de overgrote meerderheid van de strafzaken in Nederland zal worden afgedaan zonder dat daar een rechter aan te pas komt. Wanneer die ZSM-procedure niet voldoet aan de eisen van (met name artikel 6 van) het EVRM, doordat niet is gegarandeerd dat een verdachte slechts afstand doet van rechtsbijstand wanneer hij de consequenties daarvan overziet, ontstaat het gevaar dat de ZSM-procedure (al dan niet op onderdelen) op termijn de toets van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens niet zal doorstaan.

Implementatie 'ketenbreed'

Implementatie van de Richtlijn zal van (onder meer) de politie, Openbaar Ministerie en advocatuur grote en extra inspanningen vergen. Die zijn niet mogelijk zonder extra investeringen.

Voor zover het de advocatuur betreft is van belang dat de advocaat een adequate vergoeding zal ontvangen voor de extra werkzaamheden die krachtens de Richtlijn zullen moeten worden verricht.

In de hierboven aangeduide wetsvoorstellen en de toelichting daarop wordt de noodzaak van onvermijdelijke investeringen onderbelicht.

Niettemin zullen die bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of politie en Openbaar Ministerie de, door de Richtlijn uitgebreide, werkzaamheden zullen kunnen verrichten en voor de vraag of de verdachte zijn recht op toegang tot de advocaat in praktijk daadwerkelijk zal kunnen uitoefenen (art. 3, 1e lid, Richtlijn 2013/48/EU).

Conclusie

De aanbevelingen van de NOvA strekken ertoe te garanderen dat het recht van de verdachte op bijstand van een raadsman straks niet enkel op papier bestaat. De verdachte zal dat recht daadwerkelijk moeten kunnen effectueren.

Gezien het voorgaande doen wij langs deze weg een beroep op uw Kamer. Wij verzoeken u de gedane aanbevelingen mee te nemen bij de beoordeling van de wetsvoorstellen.

De NOvA is uiteraard graag bereid het bovenstaande bij u nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'R.A. Fibbe', written in a cursive style.

R.A. Fibbe

Lid algemene raad NOvA, portefeuille strafrecht

Aan de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 11 februari 2016

Dossiernummer: 3.4.11

uw kenmerk:

telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 65

e-mail: e.vandenbosch@advocatenorde.nl

Betreft: raadsman bij politieverhoor

Geachte leden van de commissie,

Aan uw Kamer zijn voorgelegd een wetsvoorstel (het "Wetsvoorstel") ter implementatie van Richtlijn 2013/48/EU, betreffende onder meer het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en een ontwerpbesluit houdende implementatie van diezelfde richtlijn (het "Ontwerpbesluit").

Inhoudelijk hebben beide voorstellen betrekking op het recht van een verdachte op rechtsbijstand bij het politieverhoor. Aan het implementatievoorstel hangt een Ontwerpbesluit dat ziet op de orde en inrichting van het politieverhoor. Dat besluit is gevoegd als bijlage bij de Memorie van Toelichting en maakt aldus onderdeel uit van de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel.

Voor de praktijk van de strafrechtspleging en voor de verbetering van de kwaliteit daarvan, is de Richtlijn van groot belang. Het stemt de advocatuur dan ook somber dat met name het Ontwerpbesluit geen recht doet aan die Richtlijn.

Namens de NOvA vraag ik in het bijzonder uw aandacht voor het navolgende.

Richtlijn bepaalt: advocaat neemt deel aan verhoor

De Richtlijn bepaalt in artikel 3, derde lid, sub b

"Member States shall ensure that suspects or accused persons have the right for their lawyer to be present and participate effectively when questioned. Such participation shall be in accordance with procedures under national law, provided that such procedures do not prejudice the effective exercise and essence of the right concerned. (onderstreping toegevoegd)

Bezoekadres

Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

Staaende praktijk FIOD, Rijksrecherche en Koninklijke Marechaussee: advocaat neemt deel aan verhoor

In bepaalde segmenten van de Nederlandse strafrechtspraktijk - bij verhoren door de FIOD, Rijksrecherche en de Koninklijke Marechaussee - wordt al geruime tijd rechtsbijstand verleend aan verdachten, tijdens het verhoor.

Tijdens die verhoren kan de raadsman van de verhoorde vragen stellen en opmerkingen maken - vanzelfsprekend zonder de orde van het verhoor te verstoren en met behoud van de regie door de verhorend ambtenaar.

De raadsman van de verdachte neemt derhalve deel aan het verhoor, in de door de Richtlijn bedoelde zin. Er is dus, met name bij de bijzondere opsporingsdiensten, al de nodige praktijkervaring opgedaan.

Nederland is de laatste EU-Staat die het uit de Richtlijn voortvloeiende recht op verhoorbijstand nog integraal moet invoeren. Ook aan verhoren die worden afgenomen door de politie moet de raadsman van de verdachte kunnen deelnemen.

Naar het oordeel van de NOvA doet met name het Ontwerpbesluit op dat punt geen recht aan de Richtlijn. Het dient niet de praktijk van het strafrecht - maar schaadt die.

Bovendien wordt een kans gemist om de kwaliteit van de strafrechtspleging - de kwaliteit van het politieverhoor en de efficiency daarvan - te verbeteren. Het volgende is daarbij van belang.

Voorstellen regering strijdig met Richtlijn

Artikel 3, derde lid, sub b Richtlijn maakt duidelijk dat een verdachte tijdens politieverhoor recht heeft op een advocaat die aan dat verhoor "*daadwerkelijk kan deelnemen*".

Overweging 25 van de Richtlijn benadrukt dat het nationale recht van de lidstaten "*de daadwerkelijke uitoefening en de essentie van het desbetreffende recht onverlet laten*".

Aan die overweging wordt toegevoegd dat, overeenkomstig nationale procedures, de advocaat "... *tijdens een verhoor van een verdachte ... door de politie ... vragen (kan) stellen, verduidelijking (kan) vragen en verklaringen (kan) afleggen*." (onderstreping toegevoegd).

Artikel 28d van het Wetboek van Strafvordering, zoals voorgesteld in het Wetsvoorstel, bepaalt dan ook (in het 1e lid):

"Op verzoek van de ... verdachte ... kan de raadsman het verhoor bijwonen *en daaraan deelnemen*." (onderstreping toegevoegd)

Ontwerpbesluit: advocaat neemt niet daadwerkelijk deel aan verhoor

Daadwerkelijke deelname aan het politieverhoor door de advocaat wordt echter door het Ontwerpbesluit geëlimineerd. Artikel 5 Ontwerpbesluit bepaalt dat

"... de raadsman alleen voor aanvang van het verhoor en na afloop daarvan bevoegd (is) om opmerkingen te maken of vragen te stellen."

Volgens het Ontwerpbesluit zou een advocaat tijdens politieverhoor slechts bevoegd zijn om de verhorende politieman of -vrouw erop "*opmerkzaam te maken*" dat de verdachte een vraag niet begrijpt, in zo'n slechte toestand verkeert dat het niet verantwoord is het verhoor voort te zetten of dat de verhorende ambtenaar het pressieverbod overtreedt (artikel 6 Ontwerpbesluit).

Het is evident dat een dergelijk "*opmerkzaam maken*" iets anders is dan "*daadwerkelijke deelname*" aan een verhoor.

Het Ontwerpbesluit staat op gespannen voet met de Richtlijn. Omdat, zoals blijkt uit overweging 25 Richtlijn, nationale procedures zodanig moeten worden ingericht dat zij "*de daadwerkelijke uitoefening en de essentie van het desbetreffende recht onverlet laten*".

Het Ontwerpbesluit doet dat niet.

Vergelijking voorstellen met gang van zaken ter terechtzitting

Ook het volgende trekt de aandacht. Wanneer een rechter ter terechtzitting een verdachte verhoort, is de advocaat bevoegd - hoewel het Wetboek van Strafvordering niets bepaalt over diens deelname aan het verhoor - om met betrekking tot iedere vraag opmerkingen te maken, nog voordat zij wordt beantwoord. Ook heeft de advocaat de bevoegdheid om de rechter te verzoeken dat aan enige vraag geen gevolg zal worden gegeven (artikel 286 jo artikel 293 Sv).

Het Wetboek van Strafvordering geeft de raadsman bovendien de bevoegdheid om te verzoeken dat een verklaring woordelijk in het proces-verbaal zal worden opgenomen, voor zover een dergelijk verzoek de redelijke grenzen niet overschrijdt (artikel 326 lid 2 Sv).

Het zou vreemd zijn wanneer een advocaat tegenover een verhorend rechter méér bevoegdheden heeft dan tegenover een politieman of -vrouw. Temeer omdat het Wetboek van Strafvordering niet bepaalt dat de advocaat aan verhoor door de rechter mag deelnemen, terwijl hij volgens het voorgestelde artikel 28d Sv wel aan het politieverhoor mag deelnemen.

Voorstellen hinderen praktijk strafrecht

Wanneer de raadsman van de verhoorde verdachte zijn vragen en opmerkingen pas na afloop van het verhoor aan de orde zou mogen stellen, zou worden gekozen voor een inefficiënte, verwarrende en irritatie-wekkende werkwijze.

Ingeval pas na afloop van een, vaak uren en regelmatig dagdelen vergend, verhoor opmerkingen worden gemaakt en vragen worden gesteld, moet het proces-verbaal opnieuw worden doorlopen. Dat is tijdrovend. Het wekt irritatie: bij de advocaat, omdat vragen niet mochten worden gesteld toen daar aanleiding toe was; bij de verhorende verbalisant, omdat die het gevoel heeft dat hij het zojuist afgeronde verhoor weer van voor af aan moet beginnen.

De werkwijze zoals die wordt bepaald voor het verhoor door de rechter ter terechtzitting, waarbij opmerkingen kunnen worden gemaakt zodra dat nodig is, is aanzienlijk efficiënter.

Die werkwijze zou ook door de politie moeten worden gevolgd - overeenkomstig de praktijk bij de FIOD, de Rijksrecherche en de Koninklijke Marechaussee.

Deelname advocaat aan verhoor: impuls voor kwaliteit

De door het Ontwerpbesluit voorgestelde werkwijze gaat uit van en impliceert een defensieve houding van de politie. Het Ontwerpbesluit lijkt zich te verzetten tegen de uit de Richtlijn blijkende, internationale, ontwikkeling, dat de advocaat aan het verhoor daadwerkelijk deelneemt.

Internationaal onderzoek heeft overigens aangetoond dat daadwerkelijke deelname aan dat verhoor door de raadsman, overeenkomstig de Richtlijn, leidt tot verbetering van kwaliteit.

Verhorende ambtenaren zullen de verhoren beter voorbereiden. Zij zullen hun vragen zorgvuldiger formuleren. Zij zullen beter nadenken over de vraag welke stukken zullen worden voorgehouden. Verklaringen zullen met grotere precisie worden geverbaliseerd.

Die effecten zouden tot het uiterste worden geminimaliseerd ingeval het Ontwerpbesluit zou worden toegepast.

Ontwerpbesluit: stap terug

Het Ontwerpbesluit zou bovendien inhouden dat de FIOD, de Rijksrecherche en Koninklijke Marechaussee hun - in jarenlange ervaring gegroeide - verhoorpraktijk zouden moeten aanpassen aan het Ontwerpbesluit. Dat zou een stap terug zijn. De kwaliteit van de politiewerkzaamheden zou niet verbeteren - maar afnemen. Ook dat effect van het Ontwerpbesluit moet worden vermeden.

Conclusie:

Het Ontwerpbesluit moet niet worden ingevoerd - althans moet het grondig worden herzien, in overeenstemming met de eisen van de Richtlijn en die van een goede strafrechtspleging.

Dat kan eenvoudig worden bewerkstelligd door de advocaat bij het politieverhoor dezelfde bevoegdheden te geven als bij het verhoor door de rechter. Het Ontwerpbesluit behoeft op dat punt aanpassing.

Tot slot

Bij brief d.d. 24 maart jl. heeft de NOvA Uw Commissie reeds over dit onderwerp bericht. De punten die in genoemd schrijven zijn geuit verdienen, zoals uit het voorgaande blijkt, onverkort de aandacht.

Dat geldt zeker ook voor de zorg die bestaat over het ontbreken van een adequate financiering voor deze vorm van rechtsbijstand.

De minister heeft Uw Commissie inmiddels geïnformeerd over de vergoedingsregeling¹ zoals die per 1 maart a.s.² zal gaan gelden. In die regeling wordt geen rekening gehouden met de reële tijdsbesteding door advocaten.

Er gaat veel tijd zitten in het bijwonen van verhoren. Zij worden vaak last minute ingepland. Deze ontwikkeling is bijzonder ingrijpend voor de praktijk van de advocaat.

Ook een forfaitaire vergoeding behoort rekening te houden met de daadwerkelijke tijd die men kwijt is aan het verlenen van rechtsbijstand.

De vergoeding voor verhoorbijstand zoals de minister die voornemens is in te voeren per 1 maart a.s. zal per definitie te krap zijn.

Wanneer een adequate financiering ontbreekt komt het recht dat burgers hebben op de bijstand van een advocaat tijdens het verhoor ernstig onder druk te staan. Dat moet worden voorkomen.

Met de meeste hoogachting,

R.A. Fibbe
waarnemend deken
portefeuille strafrecht

¹ Die vergoedingsregeling houdt in dat advocaten een forfaitaire vergoeding krijgen voor het verlenen van verhoorbijstand tijdens de gehele piketfase, van –ongeacht de duur of het aantal verhoren- 1,5 of 3 punten (3 punten uitsluitend bij zware zaken). Eén punt staat voor een bedrag van EUR 105,61.

² Op grond van het arrest van de Hoge Raad van 22 december 2015 (ECLI:NL:HR:2015:3608) bestaat het recht op verhoorbijstand vanaf dat moment. Per 1 maart 2016 moeten verdachten ook actief op dit recht worden gewezen. Enkel wanneer zij ondubbelzinnig afstand doen vindt geen verhoorbijstand plaats. De Hoge Raad heeft hiermee druk gezet op de implementatie van de Richtlijn.

De Minister stelt zich op het standpunt dat *eerst per 1 maart 2016* een grondslag voor financiering van dit recht bestaat. De NOvA is van oordeel dat een dergelijke financiering reeds per 22 december jl. beschikbaar had moeten worden gesteld.

Aan de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 14 maart 2016
dossiernummer:
uw kenmerk:
telefoonnummer: 070-3353565
e-mail: e.vandenbosch@advocatenorde.nl

Betreft: verhoorbijstand

Geachte woordvoerders van de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,

Voor de week van 21 maart a.s. staat op het schema van uw kamer de behandeling van de wetsvoorstellen die zien op de implementatie van het recht op bijstand tijdens politieverhoren.

Eerder zond de NOvA u, op 24 maart 2015 en 11 februari 2016, reeds een tweetal brieven aangaande dit onderwerp. Daarbij zijn twee voor de effectiviteit van dit recht cruciale aandachtspunten benoemd, te weten de rol die de advocaat toekomt tijdens het verhoor en de financiering van deze nieuwe vorm van bijstand.

Uit de reacties die volgen op de vanuit de advocatuur geuite zorg blijkt dat de nodige onduidelijkheid bestaat, met name over de vraag naar de exacte opzet en reikwijdte van de vergoedingsregeling die de minister voor ogen heeft.

Graag verschaft de NOvA de kamer, voor zover noodzakelijk, enige opheldering op dat punt. In dit schrijven zal ik mij zoveel mogelijk beperken tot feitelijke informatie. Het standpunt van de NOvA dat de regeling die de minister voor ogen heeft geen recht doet aan de tijd die advocaten kwijt zijn aan het verlenen van de gevraagde bijstand, is inmiddels bij uw kamer -en breder- bekend.

Toepasselijkheid van het recht op verhoorbijstand

Het recht op verhoorbijstand ziet op *alle* verhoren die van de verdachte worden afgenomen.¹

Dit recht ziet derhalve niet uitsluitend op het eerste verhoor of slechts op de verhoren tijdens de eerste dag, zoals wel eens wordt gesuggereerd.

Overigens blijft ook nadat de piketfase is geëindigd, het recht op bijstand tijdens verhoren bestaan.

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

¹Zie Richtlijn 2013/48/ EU, PB L 294/1 alsmede HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3608

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

Structuur piketfase

Wanneer iemand wordt aangehouden en hij of zij niet ondubbelzinnig afstand doet van het recht op bijstand door een advocaat, wordt voorafgaand aan het eerste verhoor via de Raad voor Rechtsbijstand een (piket)advocaat gewaarschuwd. Hiermee vangt de piketfase aan.

Onder de piketfase vallen de in verzekeringstelling, de rechtmatigheidstoets door de rechter-commissaris, het hoger beroep tegen de onmiddellijke invrijheidstelling en de behandeling van de vordering tot inbewaringstelling.

Onder de piketfase vallen niet: de werkzaamheden die plaatsvinden na afgifte van het bevel tot bewaring.

De in verzekeringstelling duurt maximaal 3 dagen. De rechter-commissaris beoordeelt binnen 3 dagen en 15 uur na de aanhouding de rechtmatigheid van de in verzekeringstelling. Dit is wat genoemd wordt de 'rechtmatigheidstoets'.

Als meer tijd nodig is voor nader onderzoek kan de Officier van Justitie de in verzekeringstelling eenmaal verlengen met maximaal 3 dagen. Is het nodig dat verdachte nog langer vast blijft zitten, dan moet hij in bewaring worden gesteld. De Officier van Justitie dient hiertoe een vordering tot inbewaringstelling in bij de rechter-commissaris.

Na behandeling van de vordering tot bewaring eindigt de piketbijstand. Middels het zogenaamde piketdeclaratieformulier declareert een advocaat de werkzaamheden tot dan toe.

Na afgifte van het bevel tot bewaring begint de voorlopige hechtenis en verstrekt de rechtbank een last tot toevoeging. De werkzaamheden, die hierna worden verricht, vallen onder deze toevoeging.

Vergoeding van verhoorbijstand tijdens de piketfase ziet op onbepaald aantal verhoren

De vergoedingsregeling voor verhoorbijstand zoals de minister die voorstaat is een forfaitaire vergoeding van in beginsel 1,5 punt. In zware zaken geldt een vergoeding van 3 punten. Een punt staat voor een bedrag van EUR 105,61.²

Deze vergoeding geldt voor bijstand verleend tijdens alle verhoren in de piketfase. Hoe vaak er wordt verhoord en hoe lang die verhoren duren, is niet van invloed op de hoogte van de vergoeding.

In de beleidsregel vergoeding verhoorbijstand van de Raad voor Rechtsbijstand is te lezen:

*"Deze vergoedingen zijn forfaitair van karakter. Dat wil zeggen dat er geen punten per afzonderlijk verhoor worden toegekend. De forfaitaire vergoeding geldt zodoende in geval van één verhoor, maar ook in het geval er meerdere verhoren hebben plaatsgevonden."*³

In de werkinstructies die worden gehanteerd bij de behandeling van de piketdeclaratie staat hierover nog eens expliciet vermeld:

"De vergoeding voor verhoorbijstand heeft een forfaitair karakter en is nooit meer dan in totaal 1,5 of 3 punt(en) (art. 23a lid 1 Bv / Beleidsregel). Ook als er meer verhoren of langdurige verhoren plaats hebben gevonden.

*Bijvoorbeeld: De aangehouden verdachte van een zedenmisdrijf wordt twee keer 2 uur verhoord door de politie. De advocaat verleent bijstand tijdens deze verhoren. Je kent dan maximaal één keer de extra punten toe."*⁴

² <http://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-vaststellen/allerechtsterreinen/art.-03-bvr-basisbedrag.html>

³ <http://www.rvr.org/nieuws/2016/februari/recht-van-verdachten-op-verhoorbijstand-ook-voor-meerderjarigen.html>

⁴ <http://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-vaststellen/piket/art.-23-23a-bvr-strafpiket-rechtsbijstand-en-politieverhoor.html>

Vergoeding van verhoorbijstand die plaatsvindt na de piketfase

Ook na de inbewaringstelling vinden verhoren plaats. Zo komt het geregeld voor dat een verdachte die zich in het Huis van Bewaring bevindt wordt 'gelicht', dat wil dat de verdachte wordt overgebracht naar het bureau voor een nader verhoor. Dat kan bijvoorbeeld aangewezen zijn als de politie de verdachte wil confronteren met de verklaring van een (nieuwe) getuige. Ook in de gevallen zoals voornoemd hebben verdachten recht op bijstand van een advocaat. Deze bijstand valt dan niet meer onder de piketvergoeding, maar onder de inmiddels afgegeven ambtshalve toevoeging voor de zaak zelf.

Het forfait in die zaken is evenwel per 1 maart jl. niet aangepast.

Dit betekent in feite dat voor de verhoorbijstand die plaatsvindt na de piketfase, niet in een vergoedingsregeling is voorzien.

Achtergrond forfaitair stelsel

In 1995 is de Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand (ook wel: de Commissie Maan) ingesteld. Deze commissie heeft advies uitgebracht over de inrichting van een nieuw vergoedingensysteem voor de gefinancierde rechtsbijstand.

Kern van een forfaitair stelsel van vergoedingen vormt het begrip uitmiddeling. De commissie Maan heeft de gemiddelde tijdsbesteding als uitgangspunt genomen. Uitmiddeling houdt in dat naast zaken die méér dan de gemiddelde tijd in beslag nemen er ook zaken zullen zijn die minder dan de gemiddelde tijd vergen. Gemiddeld zal men echter uitkomen op het vastgestelde aantal uren. De vergoeding voor een bepaalde zaak wordt uitgedrukt in punten, waarbij elk punt correspondeert met (de gemiddelde werkzaamheden van) 1 uur.

De minister wekt in zijn brief aan de kamer de suggestie dat deze redenering ook op zou gaan voor vergoeding die is gekozen voor verhoorbijstand. 1,5 punt zou staan voor een gemiddelde tijdsbesteding van anderhalf uur.

Tegelijkertijd wordt gesteld dat over de gemiddelde duur en het aantal verhoren geen cijfers bekend zouden zijn.

Op welke gronden tot (de hoogte van deze) forfaitaire vergoeding is gekomen, is niet transparant.

Tot slot

Door de advocatuur wordt niet gevraagd om een onbegrensde vergoeding voor verhoorbijstand, maar uitsluitend om een redelijke vergoeding van de daadwerkelijk bestede tijd. Bij het invoeren van een regeling die daarop gebaseerd is, is verzekerd dat de vergoeding nooit 'te ruim' zal zijn. Begin- en eindtijd van de verhoren worden immers (sinds jaar en dag) geregistreerd. De daadwerkelijke tijdsbesteding is eenvoudig controleerbaar.

Met vriendelijke groet,
namens de algemene raad



R.A. Fibbe
Waarnemend deken, portefeuille strafrecht

Aan de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 20 juni 2016
telefoonnummer: 070 – 335 35 65
e-mail: e.vandenbosch@advocatenorde.nl

Betreft: wetsvoorstellen raadsman bij politieverhoor (34 157, 34 159)

Zeer geachte woordvoerders,

Op 12 juli a.s. is de datum voor inbreng vanuit uw Kamer inbreng ten aanzien van de wetsvoorstellen raadsman bij politieverhoor.

Aan het implementatievoorstel, dat dient tot implementatie van Richtlijn 2013/48/EU (hierna: de Richtlijn) van oktober 2013, hangt een ontwerpbesluit (hierna: het Ontwerpbesluit) dat ziet op de orde en inrichting van het politieverhoor. Het Ontwerpbesluit is gevoegd als bijlage bij de Memorie van Toelichting en maakt aldus onderdeel uit van de parlementaire behandeling.

Voor de praktijk van de strafrechtspleging en voor de verbetering van de kwaliteit daarvan, is deze richtlijn van groot belang. Bij de wijze waarop implementatie wordt voorgesteld heeft de NOvA eerder kritische kanttekeningen geplaatst, die helaas onverkort gelden.¹

Hieronder treft u een beknopte weergave van onze zorgpunten.

Belang verhoorbijstand

Bijstand van advocaten tijdens het verhoor door de politie is nieuw en zal voor alle betrokken partijen de komende periode nog wennen zijn.² Net zoals in de ons omringende landen, waar verhoorbijstand vaak al jarenlang praktijk is, zal het onderdeel moeten worden van een nieuwe manier van werken in de voorfase van het strafproces.³

¹ Zie voor het wetgevingsadvies van de NOvA en eerdere brieven aan Tweede Kamer: <https://www.advocatenorde.nl/advocaten/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/123985>. Voor de brief aan de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 23 december 2015 en een brandbrief d.d. 18 februari 2016 zie <https://www.advocatenorde.nl/11688/advocaten/verhoorbijstand-per-1-maart-2016.html?thema=salduz&themalD=3236>

² Nadat de Hoge Raad de wetgever eerder al tot spoed had gemaand wat betreft de implementatie van de Richtlijn heeft hij in december 2015 zelf het recht op bijstand bij het verhoor per 1 maart jl. in het leven geroepen. In de praktijk van vandaag de dag moeten advocaten derhalve bij het verhoor worden toegelaten.

³ Nederland is de laatste EU-lidstaat die het uit de Richtlijn voortvloeiende recht op verhoorbijstand nog integraal moet invoeren.

Bezoekadres

Neuhuyskade 94

2596 XM Den Haag

Tel. 070 – 335 35 35

Fax 070 – 335 35 31

Postadres

Postbus 30851

2500 GW Den Haag

Die nieuwe werkwijze moet niet met huiver tegemoet worden getreden: het is een belangrijke kans om te komen tot een aanzienlijke kwaliteitsverbetering in de strafrechtspleging. Tegenspraak helpt om de kwaliteit van processen-verbaal te verbeteren.⁴

Daarnaast is het, conform de bedoelingen van de Richtlijn, een belangrijke stap in rechtsbescherming. De controle op het proces neemt toe, de kans op fouten neemt af.

De NOvA vraagt bij de behandeling van deze wetsvoorstellen graag uw aandacht voor twee belangrijke aspecten, die ervoor moeten zorgen dat het recht op verhoorbijstand niet uitsluitend een recht op papier zal zijn maar ook in de praktijk, door eenieder die verdacht wordt van een strafbaar feit, kan worden uitgeoefend.

Effectiviteit voorstellen

De voorstellen zoals die nu voorliggen maken dat dit recht niet zonder meer te effectueren zal zijn.

De NOvA heeft om die reden gewezen op twee belangrijke 'randvoorwaarden':

I. Advocaat is rechtsbijstandverlener

De Richtlijn bepaalt in artikel 3, derde lid, sub b

"Member States shall ensure that suspects or accused persons have the right for their lawyer to be present and participate effectively when questioned. Such participation shall be in accordance with procedures under national law, provided that such procedures do not prejudice the effective exercise and essence of the right concerned."

In bepaalde segmenten van de Nederlandse strafrechtspraktijk - bij verhoren door de FIOD, Rijksrecherche en de Koninklijke Marechaussee - werd al geruime tijd voor 1 maart 2016 rechtsbijstand verleend aan verdachten, tijdens het verhoor.

Tijdens die verhoren kan de raadsman van de verhoorde vragen stellen en opmerkingen maken - vanzelfsprekend zonder de orde van het verhoor te verstoren en met behoud van de regie door de verhoorend ambtenaar.

Ook aan verhoren die worden afgenomen door de politie moet de raadsman van de verdachte actief kunnen deelnemen.

Artikel 3, derde lid, sub b van de Richtlijn maakt duidelijk dat een verdachte tijdens politieverhoor recht heeft op een advocaat die aan dat verhoor *"daadwerkelijk kan deelnemen"*.

Overweging 25 van de Richtlijn benadrukt dat het nationale recht van de lidstaten

"de daadwerkelijke uitoefening en de essentie van het desbetreffende recht onverlet laten".

Aan die overweging wordt toegevoegd dat, overeenkomstig nationale procedures, de advocaat

⁴ Dat dat nodig is, blijkt onder meer uit de volgende publicaties: <https://www.nscr.nl/processen-verbaal-geven-verhoor-niet-goed-weer/>; <https://www.politie.nl/nieuws/2016/mei/19/kwaliteitsverbetering-opsporing-wens-en-noodzaak.html>

"... tijdens een verhoor van een verdachte ... door de politie ... vragen (kan) stellen, verduidelijking (kan) vragen en verklaringen (kan) afleggen."

Artikel 28d van het Wetboek van Strafvordering, zoals voorgesteld in het Wetsvoorstel, bepaalt dan ook (in het 1e lid):

"Op verzoek van de ... verdachte ... kan de raadsman het verhoor bijwonen en daaraan deelnemen."

Daadwerkelijke deelname aan het politieverhoor door de advocaat wordt echter door het Ontwerpbesluit geëlimineerd. Artikel 5 Ontwerpbesluit bepaalt dat

"... de raadsman alleen voor aanvang van het verhoor en na afloop daarvan bevoegd (is) om opmerkingen te maken of vragen te stellen."

Implementatie schiet tekort

Volgens het Ontwerpbesluit zou een advocaat tijdens politieverhoor slechts bevoegd zijn om de verhorende politieman of -vrouw erop 'opmerkzaam te maken' dat de verdachte een vraag niet begrijpt, in zo'n slechte toestand verkeert dat het niet verantwoord is het verhoor voort te zetten of dat de verhorende ambtenaar het pressieverbod overtreedt (artikel 6 Ontwerpbesluit).

Het is evident dat een dergelijk 'opmerkzaam maken' iets anders is dan 'daadwerkelijke deelname' aan een verhoor.

Een werkwijze waarbij eerst na afloop van een (soms urenlang durend) verhoor vragen mogen worden gesteld lijkt inefficiënt en –voor alle partijen- onprettig. Het is niet voor niets dat FIOD, Marechaussee en Rijksrecherche niet op die manier werken.

Uit overweging 25 van de Richtlijn volgt dat nationale procedures zodanig moeten worden ingericht dat zij de daadwerkelijke uitoefening en de essentie van het desbetreffende recht onverlet laten.

Naar het oordeel van de NOvA doet met name het Ontwerpbesluit op dat punt geen recht aan de Richtlijn. Het dient niet de praktijk van het strafrecht - maar schaadt die.

Bovendien wordt een kans gemist om de kwaliteit van de strafrechtspleging - de kwaliteit van het politieverhoor en de efficiency daarvan - te verbeteren.

II. Investerings noodzakelijk

Ook ten aanzien van de vergoedingen is onvoldoende tegemoet gekomen aan de zorg die door de NOvA, reeds vanaf de consultatiefase, is geuit.⁵

Veelvuldig is erop op gewezen dat het bedrag dat is gereserveerd voor de implementatie van verhoorbijstand, verregaand onvoldoende zou blijken.

⁵ <https://www.advocatenorde.nl/11760/advocaten/onvrede-over-verhoorbijstand> ; <https://www.advocatenorde.nl/11688/advocaten/verhoorbijstand-per-1-maart-2016.html?thema=salduz&themaID=3236>

Voor het verlenen van verhoorbijstand wordt aan advocaten nu een vast bedrag van EUR 150,- vergoed. In zware zaken is dat het dubbele. Dit tarief houdt evenwel geen rekening met de duur van verhoren, noch met het aantal verhoren in een zaak.⁶

Het ministerie is zich in de discussie steeds op het standpunt blijven stellen dat deze vergoedingen voldoen, in die zin dat zij een gemiddelde tijdsbesteding zouden weergeven. In de grootste categorie zaken (zgn. 'B-zaken') zou een forfait van 1,5 punt passend zijn.

Ontbreken cijfermatig onderbouwd standpunt

Dat standpunt is bij voorbaat niet houdbaar, nu tot op dit moment nog altijd geen cijfers bekend zijn over de duur en het aantal verhoren. Derhalve niet kan worden gezegd dat de tijdsbesteding van 1,5 uur een gemiddelde is.⁷

Al ruim een jaar dringt de NOvA er bij het ministerie op aan de gegevens over de duur van verhoren inzichtelijk te maken. Begin- en eindtijd worden in veel gevallen in het proces-verbaal opgenomen, zodat zij in feite enkel behoeven te worden 'opgehaald'. Dit is evenwel nooit gebeurd.

Op 1 maart 2016 is in een brief aan de Tweede Kamer een monitor naar gemiddelde verhoorduur toegezgd, en wel per eind mei ⁸. De resultaten daarvan blijven evenwel nog altijd uit.

De NOvA heeft zelf in de periode maart-mei een enquête gehouden onder advocaten, om een beeld te krijgen van de tijd die aan verhoorbijstand wordt verleend.

Daarbij viel op dat in de grootste categorie zaken, die waar een vergoeding van EUR 150,- voor alle verhoorbijstand wordt gerekend, gemiddeld alleen al 1,5 uur wordt besteed aan het eerste verhoor.

Wanneer ook een tweede, een derde en soms zelf een vierde of vijfde verhoor (of meer) plaatsvindt, loopt het aantal uren al gauw op.

Daarnaast blijkt ook dat de netto tijd die advocaten kwijt zijn aan het bijwonen van het verhoor, slechts de helft is van de totale tijd die zij besteden aan die verhoorbijstand. Reistijd van een naar het bureau of het Huis van Bewaring, wachttijd, tijd die gemoeid is met het controleren van het proces-verbaal en het (na)bespreken met de cliënt telt voor de vergoeding niet mee.

Hetzelfde geldt voor de tijd die wordt besteed aan verhoren die na de inbewaringstelling plaatsvinden: daarvoor is niet in een vergoeding voorzien.

Ontbreken redelijke vergoeding is ondermijnend voor praktijk verhoorbijstand

De praktijk laat zien dat de nu geldende vergoeding in de meeste gevallen niet kostendekkend is. Dit zal op termijn tot gevolg hebben dat (kwalitatief goede) verhoorbijstand in veel zaken simpelweg niet kan worden verleend. Het effect is dat verdachten die verhoorbijstand wensen hierop straks niet zonder meer aanspraak kunnen maken.

⁶ Zie voor een uitgebreide toelichting op het van toepassing zijnde vergoedingensysteem de brief van de NOvA aan de Tweede Kamer d.d. 14 maart 2016: <https://www.advocatenorde.nl/advocaten/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/123985>

⁷ Dit staat los van de discussie of het werken met gemiddelden in dit geval een passende systematiek is, immers, de verhoorduur varieert heel sterk. Vooralsnog wenst het ministerie evenwel uit te gaan van het forfaitaire systeem.

⁸ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z04222&did=2016D08803

De NOvA blijft aandringen op het beschikbaar maken van voldoende budget, zodat dit nieuwe en belangrijke recht op realistische en werkbare wijze kan worden geïmplementeerd. Daarbij is niet enkel de verdediging gebaat, maar de gehele strafrechtspleging.

Samenloop met andere ontwikkelingen

Toekomst stelsel gefinancierde rechtsbijstand

Momenteel wordt in de Tweede Kamer discussie gevoerd over de toekomst van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, aan de hand van de rapporten van de commissies Wolfsen en de commissie Duurzaam Stelsel⁹. Ook de wijze van financiering van rechtsbijstand in (de voorfase van) het strafproces is daar onderwerp van gesprek.

Het laatste woord is daar ongetwijfeld nog niet over gezegd. Hoewel de overlap tussen beide onderwerpen duidelijk is moet ervoor worden gewaakt dat de implementatie van dit nieuwe recht en de bekostiging daarvan onmiddellijk in een lange termijn discussie verzeild raken, met alle onomkeerbare gevolgen van dien voor de praktijk.

Bijstand in het kader van een recht dat nu wordt vastgelegd, heeft ook nu een adequate financiering nodig.

Modernisering Strafvordering

Recent, op 3 juni jl., zond de NOvA u een brief over de gekozen aanpak in het kader van de herziening van het Wetboek van Strafvordering.

Het plegen van financiële investeringen in de implementatie van verhoorbijstand, in de kosten van rechtsbijstand die daarmee gepaard gaan maar ook in het politieapparaat, is een belangrijk voorbeeld van een investering in de praktijk van de strafrechtspleging die nodig is om die praktijk beter en efficiënter te laten lopen.

Conclusie

Vastlegging van het recht op verhoorbijstand is wenselijk en noodzakelijk. Om te zorgen dat dit recht ook daadwerkelijk kan worden geëffectueerd, is een actieve rol voor de advocaat en een passende financiering van elementair belang. Alleen op die wijze wordt recht gedaan aan de bedoeling van de Richtlijn en de belangen die zij beoogt te beschermen.

Namens de NOvA ben ik graag bereid nader met u over het voorgaande van gedachten te wisselen.

Met vriendelijke groet,


R.A. Fibbe
Waarnemend deken
Portefeuillehouder strafrecht

⁹ <http://rechtsbijstandjuistnu.nl/category/nieuws/>